

Wo stehen die ostdeutschen Städte im gesamtdeutschen Städtesystem? Eine Zwischenbilanz anhand ökonomischer Indikatoren nach 20 Jahren Deutscher Einheit

Mit Beginn der Industrialisierung im 19. Jahrhundert entwickelten sich die Städte Leipzig und Dresden zu herausragenden Wirtschaftszentren und nahmen bis zum Zweiten Weltkrieg prominente Positionen im deutschen Städtesystem ein.⁶⁹ Mit der 40-jährigen Herrschaft der DDR ging für diese beiden wie auch für die anderen ostdeutschen Städte neben dem Verlust ihrer kommunalen Autonomie zugunsten eines zentralistisch organisierten Sozialismus auch ihre Herauslösung aus dem gesamtdeutschen Städtesystem einher. Die Struktur von Städtesystemen und die Positionierung einzelner Städte in selbigen spiegeln über längere Zeiträume anhaltende Prozesse der Arbeitsteilung, Spezialisierung und Hierarchisierung wider und sind im Normalfall von außerordentlicher Konstanz gekennzeichnet.⁷⁰

Mit der Vereinigung und dem damit verbundenen Wiedereintritt der ostdeutschen Städte in das gesamtdeutsche Städtesystem verband sich bei vielen Stadtforschern und Kommunalpolitikern die Hoffnung, die ostdeutschen Städte könnten nach einer gewissen Übergangszeit wieder ihre ehemals prominenten Funktionen in diesem Städtesystem ausüben. Inzwischen sind nahezu 20 Jahre vergangen, und es erscheint interessant, der Frage nachzugehen, inwieweit sich derartige Hoffnungen erfüllt haben.

Auf diesem Forschungskontext beruht die vorliegende Studie, in der die Position der ostdeutschen Städte mit Hilfe eines innerdeutschen Städtevergleichs genauer bestimmt werden soll. Für die Beantwortung der Forschungsfragen wird auf ein mehrdimensionales Set ökonomischer und finanzieller Indikatoren und eine regional geschichtete

Städte-Stichprobe zurückgegriffen, die in ähnlicher Form bereits in einer vorangegangenen Untersuchung des Autors zur Anwendung gekommen sind.⁷¹

Methodische Vorgehensweise:

Auswahl der Städte und Indikatoren

Für die Bildung der Stichprobe wurden folgende Grundentscheidungen getroffen: In den Vergleich werden die 13 größten ostdeutschen kreisfreien Städte bis hinunter zu einer Grenze von ca. 90 000 Einwohnern einbezogen. Die Stadt Berlin bleibt aus der Betrachtung ausgeklammert, da sich in ihr im Unterschied zu den anderen ostdeutschen Städten die Effekte plan- und marktwirtschaftlicher Prägung vermischen und nicht zu trennen sind.

Für die Auswahl der westdeutschen Städte war zum einen die Überlegung maßgebend, Städte ähnlicher Größe heranzuziehen, um die Validität des Vergleichs zu erhöhen.⁷² Zum anderen wurde berücksichtigt, dass auch *innerhalb* der Alten Länder regionale Unterschiede auftreten können, die u. U. markanter als die Ost-West-Unterschiede ausfallen. Diese Thematik wurde in der Vergangenheit unter dem Stichwort des Nord-Süd-Gefälles behandelt.⁷³ Dementsprechend wird das frühere Bundesgebiet in einem ersten Schritt in drei Teilregionen unterteilt: in den Norden (mit Niedersachsen, Schleswig-Holstein), die Mitte (mit Nordrhein-Westfalen) und den Süden (mit Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hessen). In einem zusätzlichen Schritt werden die nordrhein-westfä-

⁶⁹ Im Jahr 1939 nahm bezogen auf die Einwohnerzahl Leipzig den fünften und Dresden den siebten Rang in Deutschland ein. Vgl. HENCKEL, D. et al.: Entwicklungschancen deutscher Städte – Die Folgen der Vereinigung. Stuttgart 1993, S. 40.

⁷⁰ BLOTEVOGEL, H. H.: Kulturelle Stadtfunktionen und Urbanisierung. Interdependente Beziehungen im Rahmen der Entwicklung des deutschen Städtesystems im Industriezeitalter, in: H. J. Teuteberg (Hrsg.), Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert. Historische und geographische Aspekte. Köln, Wien 1983, S. 143-185.

⁷¹ FRANZ, P.: Wie schneiden die großen ostdeutschen Städte im gesamtdeutschen Vergleich ab? Daten zu ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Lage, in: Raumforschung und Raumordnung, 61. Jg., H. 3, 2003, S. 160-169.

⁷² Da die beiden größten ostdeutschen Städte Dresden und Leipzig jeweils ca. eine halbe Million Einwohner haben, sollten deutlich größere Städte nicht mit in den Vergleich eingehen. Aus diesem Grund wurden Städte mit 600 000 und mehr Einwohnern (München, Köln, Stuttgart und Frankfurt) ausgeklammert. Der Stadtstaat Hamburg und der Stadtstaat Bremen wurden aufgrund ihres abweichenden gebietskörperschaftlichen Status ausgeschlossen.

⁷³ Vgl. dazu FRIEDRICHS, J.; HÄUSSERMANN, H.; SIEBEL, W. (Hrsg.): Nord-Süd-Gefälle in der Bundesrepublik? Sozialwissenschaftliche Analysen. Opladen 1986.

Übersicht 1:
Untersuchte Städte nach Regionszugehörigkeit

Ostdeutsche Städte	Norddeutsche Städte	Süddeutsche Städte	Nordrhein-westfälische Städte	
			Städte außerhalb des Ruhrgebiets	Ruhrgebietsstädte
Dresden	Hannover	Nürnberg	Düsseldorf	Essen
Leipzig	Braunschweig	Mannheim	Bonn	Dortmund
Halle (Saale)	Kiel	Karlsruhe	Mönchengladbach	Bochum
Chemnitz	Osnabrück	Augsburg	Wuppertal	Duisburg
Magdeburg	Lübeck	Wiesbaden	Münster	Gelsenkirchen
Rostock	Oldenburg	Kassel	Krefeld	Oberhausen
Erfurt	Emden	Freiburg im Breisgau	Aachen	Herne
Cottbus	Wolfsburg	Regensburg	Bielefeld	Mülheim an der Ruhr
Potsdam	Salzgitter	Ulm	Leverkusen	Hamm
Gera	Delmenhorst	Ingolstadt	Hagen	Bottrop
Schwerin	Wilhelmshaven	Kaiserslautern	Solingen	
Zwickau	Flensburg	Trier	Remscheid	
Jena	Neumünster	Erlangen		

Quelle: Darstellung des IWH.

lischen Städte noch einmal unterteilt in Ruhrgebietsstädte und in Städte außerhalb des Ruhrgebiets. Diese Differenzierung erscheint sinnvoll angesichts wiederkehrender Behauptungen, dass speziell die Ruhrgebietsstädte (zunehmend) ähnliche Probleme aufweisen wie die ostdeutschen Städte.⁷⁴ In Übersicht 1 sind die insgesamt 61 kreisfreien Städte nach ihrer Regionszugehörigkeit aufgelistet, wobei es sich im Fall der ostdeutschen, norddeutschen und nordrhein-westfälischen Städte um eine Vollauswahl (bis hinunter zu einer Grenze von ca. 80 000 Einwohnern) handelt.⁷⁵

Die für den Städtevergleich herangezogenen Indikatoren⁷⁶ lassen sich differenzieren in solche, die

primär das wirtschaftliche Ergebnis der Wirtschaftsaktivitäten in einer Stadt abbilden (Ergebnisgrößen), sowie in solche, die über Chancen zukünftigen Wachstums informieren (Wachstumspotenzial-Indikatoren). Bei letzteren werden wiederum die Bereiche Humankapital, Forschung und Entwicklung, Unternehmensstrukturen und Sektoralstruktur unterschieden (vgl. Übersicht 2). Die Indikatoren zur Humankapitalausstattung beziehen sich durchgängig auf die Gruppe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und erfassen demnach nicht die Beamten, Selbstständigen und mithelfenden Familienangehörigen. Der damit verbundene Messfehler ist für die Städte der Alten Länder größer als für die der Neuen Länder.⁷⁷

Die dritte Indikatoren-Gruppe bezieht sich auf die Struktur der kommunalen Finanzen. In diesen spiegelt sich zum einen das wirtschaftliche Ergebnis, zum andern jedoch auch das Geschick der Städte bei ihrer finanziellen Steuerung wider. Finanz-

⁷⁴ Vgl. INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN: Demographische Entwicklung – Schrumpfende Stadt. Dortmund 2002.

⁷⁵ Die Stichprobe der süddeutschen Städte wurde so geschichtet, dass jedes Bundesland – mit Ausnahme des Saarlands – mit mindestens zwei Städten vertreten ist. Ohne Berücksichtigung der wegen ihrer Größe von vornherein nicht betrachteten Städte (vgl. Fn. 72) beinhaltet die Stichprobe je 57% der bayrischen und baden-württembergischen Städte, 50% der hessischen und 40% der rheinland-pfälzischen Städte mit mehr als 80 000 Einwohnern.

⁷⁶ Die Operationalisierung der betrachteten Bereiche erfolgt mittels Indikatoren, die zum Großteil bereits in vorherigen Regionalanalysen des IWH Anwendung gefunden haben und daher an dieser Stelle nicht ausführlicher vorgestellt werden. Vgl. dazu ausführlicher BARJAK, F.; FRANZ, P.; HEIMPOLD, G.; ROSENFELD, M. T. W.: Regionalana-

lyse Ostdeutschland: Die wirtschaftliche Situation der Länder, Kreise und kreisfreien Städte im Vergleich, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 2/2000, S. 32 ff. – ROSENFELD, M. T. W.; HEIMPOLD, G.: Gefälle zwischen vergleichbaren Regionen in Ost und West: Ostdeutsche Ballungsräume haben es schwer!, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 15/2002, S. 488 f.

⁷⁷ Beamte, Selbstständige und mithelfende Familienangehörige stellen in den Alten Ländern 18,9% und in den Neuen Ländern 15,5% der Erwerbstätigen. STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Datenreport 2006. Bonn 2006, S. 93 f.

Übersicht 2:

Indikatoren zum wirtschaftlichen Ergebnis, zum Wachstumspotenzial und zur Finanzsituation der Städte

Bereich	Indikator	Bildung, Dimension und Zeitbezug des Indikators
Wirtschaftliches Ergebnis		
	Pro-Kopf-Einkommen	Bruttoinlandsprodukt in Euro je Einwohner 2006 (in laufenden Preisen)
	Arbeitslosenquote	Zahl der Arbeitslosen je 100 abhängige zivile Erwerbspersonen im Jahresdurchschnitt 2007
	Gesamt-Wanderungssaldo	Saldo der Zu- und Abwanderungen über die Stadtgrenzen je 1 000 Einwohner 2001 bis 2006 (kumuliert)
Wachstumspotenzial		
<i>Humankapital</i>	Hochqualifiziertenanteil	Anteil der Beschäftigten ^a mit Hochschul- und Fachhochschulabschluss an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2007 (in %)
	Anteil an Daten-verarbeitungsfachleuten	Anteil der Beschäftigten ^a mit der BA-Berufsordnungs-Nr. 774 an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2007 (in %)
	Anteil an Ingenieuren	Anteil der Beschäftigten ^a mit den BA-Berufsordnungs-Nrn. 052, 600-607 an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2007 (in %)
	Anteil an Führungskräften	Anteil der Beschäftigten ^a mit den BA-Berufsordnungs-Nrn. 751, 762, 811, 813, 911 an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2007 (in %)
<i>Forschung und Entwicklung</i>	Patentanmeldungen	Zahl der Patentanmeldungen je 100 000 Einwohner 2000 bis 2005 (kumuliert); Zuordnung der Patentanmeldungen nach dem Erfindersitz
	Wissenschaftliches Personal	Hauptberufliches wissenschaftliches und künstlerisches Personal (Personalstellen) an Hochschulen je 1 000 Einwohner 2007 (in %)
<i>Unternehmensstrukturen</i>	Durchschnittliche Industriebetriebsgröße	Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ^a je Betrieb im Verarbeitenden Gewerbe 2007
	Bedeutung als Headquarter-Standort	Zahl der Sitze börsennotierter Unternehmen, die im DAX, MDAX, TecDAX oder SDAX gelistet sind (Stand: Februar 2009)
	Nettogewerbe-anmeldungen	Saldo der Gewerbean- und -abmeldungen je 10 000 Einwohner 2004 bis 2007 (kumuliert)
	Betriebsgründungen	Betriebsgründungen laut Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1999 bis 2004 je 1 000 Einwohner (Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten; kumuliert) ^b
<i>Sektoralstruktur</i>	Industriebeschäftigten-anteil	Anteil der Beschäftigten ^a im Verarbeitenden Gewerbe an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2007 (in %)
	Industrieinvestitionen	Investitionen im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe in Euro je Einwohner 2000 bis 2005 (kumulativ)
	Dienstleistungs-beschäftigtenanteil	Anteil der Beschäftigten ^a im Dienstleistungssektor an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2001 (in %); Zuordnung laut WZ 2003_2 Zweig-Nrn. 50-52, 55, 60-67, 70-75, 80, 85, 90-93
Kommunale Finanzsituation		
<i>Kommunale Finanzstruktur</i>	Steuereinnahmen	Steuern und steuerähnliche Einnahmen 2006 in Euro
	Schulden je Einwohner	Kommunale Schulden in Euro je Einwohner 2006
	Personalausgaben	Anteil der Personalausgaben (Brutto) an den Bruttoausgaben 2006 (in %)

^a Zuordnung der Beschäftigten nach dem Arbeitsort. – ^b Quelle: Datenbank „Gründungsatlas“ am Lehrstuhl für Unternehmensentwicklung, Innovation und wirtschaftlichen Wandel der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Quelle: Darstellung des IWH.

strukturelle Merkmale der untersuchten Städte werden hier unter dem Aspekt thematisiert, dass die finanzielle Lage den Spielraum zur Finanzierung städtischer Infrastruktur vorgibt. Ein wichtiger Indikator für die Größe des Spielraums ist der der kommunalen Steuereinnahmen. Städte, deren finanzieller Spielraum durch einen hohen Anteil an Ausgaben für Personal (Indikator: Personalausgaben) und für den Schuldendienst (Indikator: Schulden je Einwohner) eingeschränkt ist, werden voraussicht-

lich nur wenig in die Verbesserung ihrer Infrastruktur investieren können.

Zum wirtschaftlichen Ergebnis der Städte im Regionalvergleich

Die Diskussion der Ergebnisse der Tabelle bezieht sich durchweg auf die kursiv gesetzten Durchschnittswerte (arithmetisches Mittel) in den jeweiligen Regionen. Werte einzelner Städte werden nur in Ausnahmefällen zur Erläuterung bestimmter Sach-

Tabelle:
Werte ökonomischer und finanzieller Indikatoren großer deutscher kreisfreier Städte nach Region

<div><div></div><div>Bereich</div></div> <div>Indikator^a</div>	Ostdeutsche Städte		Norddeutsche Städte		Süddeutsche Städte		Nordrhein-westfälische Städte			
							Außerhalb des Ruhrgebiets	Ruhrgebiets- städte		
Ergebnis-Indikatoren										
Pro-Kopf-Einkommen (in Euro)	27 080		35 245		45 875		38 099		27 816	
- Höchster Wert	Schwerin	31 082	Wolfsburg	71 107	Regensburg	66 045	Düsseldorf	65 689	Essen	33 647
- Niedrigster Wert	Gera	21 199	Delmen- horst	21 070	Kaisers- lautern	34 474	Solingen	22 718	Bottrop	16 406
Arbeitslosenquote (in %)	16,4		12,8		9,7		11,9		14,7	
- Höchster Wert	Leipzig	19,0	Wilhelms- haven	14,7	Kassel	15,6	Mönchen- gladbach	15,0	Gelsen- kirchen	18,2
- Niedrigster Wert	Potsdam	10,9	Wolfsburg	9,8	Ingolstadt	5,9	Münster	7,9	Mülheim an der Ruhr	11,2
Gesamt-Wanderungssaldo	11,4		11,1		31,9		14,4		3,1	
- Höchster Wert	Dresden	58,4	Flensburg	40,6	Freiburg im Breisgau	53,8	Aachen	59,2	Dortmund	15,4
- Niedrigster Wert	Cottbus	−73,6	Salzgitter	−40,6	Kaisers- lautern	0,0	Rem- scheid	−22,8	Gelsen- kirchen	−16,8
Humankapital										
Hochqualifiziertenanteil (in %)	15,8		10,2		13,3		12,6		9,5	
- Höchster Wert	Jena	24,9	Wolfsburg	13,7	Erlangen	24,6	Bonn	19,6	Essen	12,3
- Niedrigster Wert	Gera	9,8	Delmen- horst	5,0	Kaisers- lautern	9,1	Solingen	6,1	Bottrop	5,8
Anteil an EDV-Fachleuten (in %)	1,9		2,2		3,0		2,6		1,9	
- Höchster Wert	Jena/Dresden	2,7	Wolfsburg	3,0	Erlangen	5,1	Münster	4,0	Dortmund	2,8
- Niedrigster Wert	Gera	1,0	Emden	0,5	Trier	1,3	Remscheid	0,8	Bottrop	0,4
Anteil an Ingenieuren (in %)	2,9		3,0		3,9		2,4		2,5	
- Höchster Wert	Dresden	4,5	Wolfsburg	7,3	Erlangen	11,4	Aachen	5,1	Mülheim an der Ruhr	3,4
- Niedrigster Wert	Zwickau/Gera	1,6	Delmen- horst	1,3	Trier	1,4	Solingen	1,2	Bottrop	1,2
Anteil an Führungskräften (in %)	3,5		2,2		2,5		2,8		2,2	
- Höchster Wert	Jena	6,4	Wolfsburg	3,9	Erlangen	4,5	Bonn	4,2	Essen	3,2
- Niedrigster Wert	Zwickau	2,3	Emden	1,1	Kassel	1,8	Solingen	1,4	Hamm	1,3
Forschung und Entwicklung										
Patentanmeldungen	231		376		454		346		145	
- Höchster Wert	Jena	990	Braun- schweig	858	Erlangen	1 865	Aachen	762	Mülheim an der Ruhr	336
- Niedrigster Wert	Gera	76	Wilhelms- haven	51	Trier	95	Hagen	166	Gelsen- kirchen	63
Wissenschaftliches Personal	21,2		11,2		23,9		15,5		6,6	
- Höchster Wert	Jena	85,6	Osnabrück	18,9	Erlangen	102,7	Aachen	52,9	Bochum	17,6
- Niedrigster Wert	Schwerin	0,0	Delmen- horst/ Neumünster	0,0	Wiesbaden	3,0	Remscheid/ Solingen/ Lever- kusen	0,0	Oberhausen/ Herne/Bottrop	0,0

<div><div></div><div><i>Bereich</i></div></div> <div><i>Indikator</i>^a</div>	Ostdeutsche Städte		Norddeutsche Städte		Süddeutsche Städte		Nordrhein-westfälische Städte			
							Außerhalb des Ruhrgebiets	Ruhrgebietsstädte		
Unternehmensstrukturen										
Durchschnittliche Industriebetriebsgröße	96		235		241		139		155	
- Höchster Wert	Zwickau	190	Wolfsburg	1 659	Ingolstadt	650	Leverkusen	311	Duisburg	255
- Niedrigster Wert	Potsdam	53	Neumünster	83	Trier	112	Solingen	89	Essen	112
Bedeutung als Headquarter-Standort	0,2		0,5		0,8		1,5		0,6	
- Höchster Wert	Jena	2	Hannover	4	Mannheim	4	Düsseldorf	7	Essen	4
- Niedrigster Wert	12 Städte	0	9 Städte	0	8 Städte	0	5 Städte	0	7 Städte	0
Nettogewerbeanmeldungen	88,3		73,6		109,7		72,6		75,4	
- Höchster Wert	Leipzig	171,3	Kiel	129,0	Kaiserslautern	185,3	Bonn	111,9	Dortmund	132,4
- Niedrigster Wert	Halle (Saale)	12,8	Wilhelms-haven	25,1	Kassel	66,7	Remscheid	11,2	Bochum	43,3
Betriebsgründungen	4,1		2,2		2,7		2,4		1,8	
- Höchster Wert	Gera/Magdeburg	4,7	Flensburg	2,7	Augsburg	3,1	Düsseldorf	3,4	Mülheim an der Ruhr	2,2
- Niedrigster Wert	Halle (Saale)	3,5	Wolfsburg	1,3	Erlangen	2,0	Leverkusen/Hagen	1,8	Herne/Bottrop	1,5
Sektoralstruktur										
Industriebeschäftigtenanteil (in %)	11,0		22,5		23,0		19,6		17,8	
- Höchster Wert	Zwickau	28,4	Wolfsburg	61,9	Ingolstadt	51,7	Remscheid	44,0	Duisburg	24,8
- Niedrigster Wert	Potsdam	3,0	Oldenburg	9,3	Wiesbaden	11,8	Bonn	7,6	Essen	12,5
Industrieinvestitionen (in Euro)	4 044		6 363		5 097		3 139		2 876	
- Höchster Wert	Dresden	14 360	Wolfsburg	49 813	Regens-burg	18 522	Krefeld	6 615	Duisburg	5 515
- Niedrigster Wert	Potsdam	260	Oldenburg	1 331	Wiesbaden	2 173	Bonn	783	Oberhausen	1 466
Dienstleistungsbeschäftigtenanteil (in %)	81,8		71,9		71,1		75,3		72,5	
- Höchster Wert	Halle (Saale)	86,5	Oldenburg	84,2	Wiesbaden	82,3	Bonn	88,9	Dortmund	79,4
- Niedrigster Wert	Zwickau	66,0	Wolfsburg	35,2	Ingolstadt	45,4	Remscheid	50,3	Bottrop	63,2
Kommunale Finanzstruktur										
Steuereinnahmen (in Euro)	581		965		1 188		1 286		860	
- Höchster Wert	Dresden	690	Hannover	1 301	Wiesbaden	1 488	Düsseldorf	2 074	Mülheim	1 134
- Niedrigster Wert	Gera	398	Delmen-horst	580	Kaisers-lautern	72 5	Wuppertal	874	Herne	516
Schulden je Einwohner (in Euro)	952		1 224		1 458		1 135		1 485	
- Höchster Wert	Leipzig	1 784	Flensburg	2 419	Trier	2 353	Münster	2 575	Bochum	2 229
- Niedrigster Wert	Dresden	70	Wilhelmshaven	0	Karlsruhe	727	Solingen	86	Mülheim an der Ruhr	338
Personalausgaben (in %)	19,6		21,1		26,2		17,6		17,4	
- Höchster Wert	Zwickau	28,9	Kiel	27,1	Erlangen	30,6	Münster	23,7	Bottrop	25,4
- Niedrigster Wert	Cottbus	14,7	Salzgitter	11,7	Trier	19,9	Bielefeld	11,7	Oberhausen	11,1

^a Definition und Messung der einzelnen Indikatoren sind in Übersicht 2 erläutert.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Deutsches Patent- und Markenamt; Datenbank „Gründungsatlas“ am Lehrstuhl für Unternehmensentwicklung, Innovation und wirtschaftlichen Wandel der Friedrich-Schiller-Universität Jena; Statistische Landesämter; Berechnungen des IWH.

verhalte oder bei starkem Abweichen vom Gruppenwert herangezogen.

Der Blick auf den ersten der drei Ergebnis-Indikatoren zeigt, dass die ostdeutschen Städte (27 080 Euro) und die Ruhrgebietsstädte (27 816 Euro) beim Pro-Kopf-Einkommen etwa auf gleichem Niveau liegen.⁷⁸ Damit erreichen sie knapp 60% des Wertes der insgesamt einkommensstärksten Gruppe der süddeutschen Städte (45 875 Euro). Die beiden Kategorien der norddeutschen und restlichen nordrhein-westfälischen Städte rangieren zwischen diesen beiden Polen. Eine identische Reihenfolge zwischen den Städte-Kategorien ergibt sich bei der Arbeitslosenquote als zweitem Ergebnis-Indikator. Der dritte Ergebnis-Indikator bildet den Gesamt-Wanderungssaldo im Zeitraum von 2001 bis 2006 ab: Bemerkenswert ist zunächst, dass er für alle Städte-Kategorien – auch für die ostdeutschen – positiv ausfällt. Dies deutet darauf hin, dass städtische Umwelten als Wohn- und Arbeitsstandort in den letzten Jahren wieder an Attraktivität gewonnen haben. In Ostdeutschland gelten insbesondere die größeren Städte mit Hochschulen als die wenigen „Stabilitätsinseln“ innerhalb nahezu flächendeckender kommunaler Abwanderungsverluste.⁷⁹ Der Durchschnittswert verdeckt allerdings, dass eine Reihe ostdeutscher Städte nach wie vor unter starkem Abwanderungsdruck steht.⁸⁰

Betrachtet man die drei Ergebnis-Indikatoren zusammen, so ist zu konstatieren, dass die ostdeutschen Städte auch 20 Jahre nach der Vereinigung nach wie vor ihre Wirtschaftsförderung darauf ausrichten müssen, die unternehmerischen Aktivitäten vor Ort durch attraktive Ansiedlungsangebote zu stärken. Die Zahlenwerte zum Wanderungssaldo sind ein Anzeichen dafür, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung der ostdeutschen Städte zunehmend ungleichmäßig vollzieht. Der Blick auf

das in der Vergangenheit stabile Nord-Süd-Gefälle in der alten Bundesrepublik zeigt, dass dieses nach wie vor Bestand hat. Allerdings fallen die Disparitäten zwischen Ost und West im Vergleich derzeit immer noch etwas größer aus als die zwischen Nord und Süd.

Keine Humankapitaldefizite der ostdeutschen Städte

Die Indikatoren mit Bezug zu dem in den Städten verfügbaren Humankapital weisen für die Kategorie der ostdeutschen Städte insgesamt vergleichsweise günstige Werte aus. Dabei sind hinsichtlich des in Übersicht 2 zuerst aufgeführten Indikators „Hochqualifiziertenanteil“ nach wie vor relativierende Hinweise angebracht: Zum einen werden hier formale Ausbildungsabschlüsse herangezogen, ohne dass überprüft wird, inwieweit sich Qualifikation und ausgeübte Tätigkeit entsprechen. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die Ausbildungsabschlüsse in der DDR insgesamt über denen in der früheren Bundesrepublik lagen. Analysen verschiedener Raumtypen und Kreise haben für die 90er Jahre einen durchgängigen „Zuschlag“ für die Neuen Länder in Höhe von ca. drei Prozentpunkten ergeben.⁸¹ Reduziert man den ostdeutschen Indikatorwert um diese drei Prozentpunkte, so liegt das Qualifikationsniveau der Beschäftigten in den ostdeutschen Städten etwa auf gleicher Höhe mit dem der Beschäftigten in den süddeutschen Städten, jedoch noch immer über dem Niveau der Beschäftigten in den norddeutschen und nordrhein-westfälischen Städten.

Die drei weiteren Humankapital-Indikatoren beziehen sich auf den tatsächlich ausgeübten Beruf und geben den Anteil solcher Beschäftigten an, deren Schlüsselqualifikationen von herausgehobener Bedeutung für den Unternehmenserfolg sind. Unter diesem Aspekt verfügen die ostdeutschen Städte ebenso wie die Ruhrgebietsstädte über unterdurchschnittlich wenige EDV-Spezialisten, nehmen bei den Ingenieuren einen Mittelplatz und beim Besatz mit Führungskräften (3,5%) eine Spitzenposition

⁷⁸ Beim Pro-Kopf-Einkommen des Jahres 2000 lagen die ostdeutschen Städte noch leicht vor den Ruhrgebietsstädten. Vgl. FRANZ, P., 2003, a. a. O., S. 165.

⁷⁹ Vgl. HERFERT, G.: Regionale Polarisierung der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?, in: Raumforschung und Raumordnung, 65. Jg., H. 5, 2007, S. 435-455. – KUBIS, A.; SCHNEIDER, L.: Im Fokus: Zuwanderungschancen ostdeutscher Regionen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 4/2008, S. 377-381.

⁸⁰ Dazu zählen neben Cottbus (Tabelle) auch Gera, Halle (Saale), Chemnitz und Zwickau.

⁸¹ BADE, F.-J.: Regionale Entwicklungstendenzen und Unterschiede des Humankapitals, in: H.-F. Eckey et al. (Hrsg.), Ordnungspolitik als konstruktive Antwort auf wirtschaftspolitische Herausforderungen. Stuttgart 2001, S. 350. Allerdings müsste dieser Bias im Verlauf der Zeit merklich an Bedeutung verlieren.

ein. Letzteres Ergebnis kommt – ähnlich wie schon beim Hochqualifiziertenanteil – angesichts des in den Neuen Ländern zu vermutenden hohen Anteils von Zweigbetrieben überraschend. Zu berücksichtigen ist, dass dieser Indikator ebenso administrative Führungsfunktionen erfasst, was dazu führt, dass einige Städte mit Regierungsfunktion überdurchschnittlich hohe Werte erreichen – in Ostdeutschland umso mehr, als dort ein geringerer Anteil der administrativen Führungskräfte verbeamtet sein dürfte.

Insgesamt gesehen ist festzuhalten, dass die ostdeutschen Städte bei der Ausstattung mit Humankapital zwar nicht das Niveau der süddeutschen Städte erreichen, im Vergleich zu den norddeutschen und nordrhein-westfälischen Städten jedoch keine Nachteile aufweisen. Lediglich bei der Beschäftigung von EDV-Spezialisten zeichnen sich für die ostdeutschen Städte leichte Nachteile ab. Das regionale Muster des Nord-Süd-Gefälles lässt sich auch mit den Indikatoren zur regionalen Verfügbarkeit hochwertigen Humankapitals reproduzieren: Die süddeutschen Städte sind hiermit durchgängig besser ausgestattet als die norddeutschen Städte.

Lücke bei privatwirtschaftlicher Forschung und Entwicklung in den ostdeutschen Städten

Innovationsökonomische Hypothesen besagen, dass sich gegenwärtig intensiv betriebene Forschung und Entwicklung (FuE) in Wachstumsvorteilen für zukünftige Perioden niederschlägt. Beim output- oder throughput-orientierten Indikator der Patentanmeldungen liegen die ostdeutschen Städte deutlich hinter den süddeutschen und den nordrhein-westfälischen Städten außerhalb des Ruhrgebiets zurück. Nur in den Ruhrgebietsstädten fallen die Patentaktivitäten noch geringer aus. Der zweite input-orientierte Indikator des Besatzes mit wissenschaftlichem Personal an Hochschulen spiegelt den hohen Besatz ostdeutscher Städte mit Hochschulen wider.⁸² Dementsprechend weisen die ostdeutschen Städte laut dieses Indikators ein hohes Ausstattungsniveau auf, das nur noch von den süddeutschen Städten

übertraffen wird. Auch diesbezüglich sind die Ruhrgebietsstädte weit abgeschlagen.

Die beiden Indikatoren für den Bereich Forschung und Entwicklung spiegeln ein Problem wider, dass bereits im Rahmen einer spezifischen Betrachtung des Wissenschaftssektors konstatiert wurde:⁸³ Die ostdeutschen Städte sind mit Wissenschaftseinrichtungen und entsprechendem Personal gut ausgestattet – sie erreichen hier zusammen mit den süddeutschen Städten das höchste Niveau –, doch sie hinken bei der Umsetzung dieses Potenzials in wirtschaftlich verwertbare Ergebnisse – hier: Patente – noch hinterher. Nur für die Ruhrgebietsstädte stellt sich die Lage noch ungünstiger dar.

In Ostdeutschland fehlen Unternehmens-Headquarter

Der Bereich Unternehmensstrukturen wird durch jeweils zwei Indikatoren zum Unternehmensbestand und zur Gründungsdynamik abgedeckt. Der erste Indikator „Durchschnittliche Industriebetriebsgröße“ bildet den allgemeinen Sachverhalt, dass in den Neuen Ländern verhältnismäßig kleine industrielle Betriebe vorzufinden sind, auch für die ausgewählten ostdeutschen Städte deutlich ab. Im Vergleich dazu sind die süd- und norddeutschen Städte am stärksten von Großbetrieben geprägt. Beide Extreme wirken sich nachteilig auf die Wachstumsaussichten aus: Ein sehr hoher Wert indiziert einen einseitigen Besatz mit Großbetrieben und damit ungünstige Entwicklungsbedingungen für neue Unternehmen in einem derart geprägten Umfeld; ein sehr niedriger Wert birgt die Risiken der Einengung der Wirtschaftsaktivitäten auf regionale Absatzmärkte in den betreffenden Stadtregionen.

Der Indikator „Bedeutung als Headquarter-Standort“ soll Auskunft darüber geben, in welchem Ausmaß eine Stadt wirtschaftliche Entscheidungsmacht in ihren Grenzen konzentriert und damit indirekt sowohl die Entwicklung unternehmensbezogener Dienstleister als auch den Aufbau von FuE-Kapazitäten am Unternehmenssitz begünstigt. Die Werte für diesen Indikator in der Tabelle zeigen ein zentrales Manko für die ostdeutschen Städte auf: Unternehmenssitze bedeutenderer Fir-

⁸² Vgl. dazu auch FRANZ, P.: „Knowledge Cities“: Wachstumsstrategien und institutionelle Barrieren für Städte mit Wissenschaftseinrichtungen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 5/2007, S. 157.

⁸³ ROSENFELD, M. T. W.; HEIMPOLD, G.: Öffentliche Forschung in Ostdeutschland: ein Hoffnungsträger für den wirtschaftlichen Aufschwung?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 15/2001, S. 404.

men sind dort äußerst dünn gesät.⁸⁴ Die im Durchschnitt größte Headquarter-Zahl findet sich ausnahmsweise nicht in den Städten Süddeutschlands, sondern in den nordrhein-westfälischen Städten außerhalb des Ruhrgebiets.

Bei den beiden Indikatoren zur Gründungsdynamik schneiden die ostdeutschen Städte im Regionalvergleich günstig ab. Der Saldo von An- und Abmeldungen im Gewerbe weist für diese den zweithöchsten Wert hinter den süddeutschen Städten aus.⁸⁵ Bei den Betriebsgründungen pro 1 000 Einwohner liegen die ostdeutschen Städte an der Spitze. Dieser relativ hohe Wert von 4,1 ist allerdings durch die Zusatzinformation zu relativieren, dass das unternehmerische Insolvenzrisiko in Ostdeutschland vergleichsweise hoch ist.

Zusammenfassend lässt sich zum Bereich Unternehmensstrukturen sagen, dass das generelle ostdeutsche Manko zu kleiner Unternehmen und zu weniger Unternehmens-Headquarter nach wie vor besteht, dass jedoch bei der Entwicklung der Unternehmenszahl eine größere Dynamik eingesetzt hat.

Sektoralstruktur:

Allmähliche Reindustrialisierung in Ostdeutschland

Auch 20 Jahre nach der Deutschen Einheit sind die Folgen der transformationsbedingten De-Industrialisierung Ostdeutschlands an den Indikator-Werten des Industriebeschäftigtenanteils noch deutlich ablesbar. Die mit der wirtschaftlichen Transformation verbundene De-Industrialisierung Ostdeutschlands hat gerade in den größeren ostdeutschen Städten den Anteil der in der Industrie Beschäf-

tigten stark reduziert, was der entsprechende Indikator in der Tabelle auch anzeigt.⁸⁶ Ebenso weisen die vormals stark industriell geprägten Ruhrgebietsstädte im Vergleich zu den anderen westdeutschen Städtegruppen einen geringeren Besatz mit Industriebeschäftigten auf, bewegen sich diesbezüglich jedoch nach wie vor auf höherem Niveau als die ostdeutschen Städte. Seit 1994 ist in den Neuen Ländern kein weiterer Bedeutungsverlust des industriellen Sektors zu verzeichnen. Re-Industrialisierungsprozesse haben sich in den 90er Jahren eher an Standorten auf der „grünen Wiese“ abgespielt.⁸⁷ Erst in jüngerer Zeit verläuft diese Re-Industrialisierung auch an städtischen Standorten dynamischer.

Geringere Anteile am industriellen Sektor bedingen zumeist höhere Anteile am tertiären Sektor (vgl. Indikator Dienstleistungsbeschäftigtenanteil in der Tabelle): Diese hohen Werte haben in der Vergangenheit bei einigen besonders stark deindustrialisierten ostdeutschen Städten dazu geführt, ihre wirtschaftliche Zukunft primär als Dienstleistungszentrum zu sehen. Eine solche Sichtweise wird häufig mit der Drei-Sektoren-Hypothese von Fourastié untermauert, die von einem anhaltenden Bedeutungsschwund des sekundären Sektors zugunsten des tertiären Sektors ausgeht.⁸⁸ Inzwischen hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine starke industrielle Basis die notwendige Voraussetzung für eine positive wirtschaftliche Entwicklung ist, da (unternehmensorientierte) Dienstleistungen und Industrie wechselseitig voneinander abhängig sind. Im Hinblick auf die strategische Ausrichtung der kommunalen Wirtschaftsförderung würde dies bedeuten, dass ein Zuwachs an Arbeitsplätzen bei den unternehmens- und den produktionsorientierten Dienstleistungen auf Dauer nur erwartet werden kann, wenn eine gewisse Basis an Industrieunternehmen in der Stadtregion existiert. Noch günstiger stellt sich die Situation dar, wenn

⁸⁴ Vgl. BLUM, U.: Der Einfluß von Führungsfunktionen auf das Regionaleinkommen: eine ökonometrische Analyse deutscher Regionen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2007, S. 187-194. Die geringe Konzentration von Kontroll- und Entscheidungsmacht in ostdeutschen Städten zeigt sich auch daran, dass dort kaum überregional bedeutsame Wirtschaftsverbände ihren Sitz haben. Vgl. KNIELING, J. et al.: Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. Voraussetzungen für erfolgreiche Kooperationen in den großen Wirtschaftsräumen der neuen Länder am Beispiel der Metropolregion Sachsendreieck. Bonn 2007, S. 12.

⁸⁵ Bemerkenswert erscheint ferner, dass der Saldo im Beobachtungszeitraum von 2004 bis 2007 positiv ausfällt. Diesbezüglich bestehen deutliche Unterschiede zur Periode von 1998 bis 2001. Vgl. FRANZ, P., 2003, a. a. O., S. 167.

⁸⁶ Für die Neuen Länder insgesamt beläuft sich der Industriebeschäftigtenanteil im Jahr 2007 auf 17,4%.

⁸⁷ Dies zeigt auch der relativ geringe Umfang an Industrieinvestitionen in den ostdeutschen Städten im Zeitraum von 1995 bis 2000 an. Im Durchschnitt der Neuen Länder insgesamt lagen die Industrieinvestitionen bei 3 082 Euro je Einwohner und damit ca. 900 Euro höher als in den Städten. Vgl. FRANZ, P., 2003, a. a. O., S. 167, S. 169.

⁸⁸ FOURASTIÉ, J.: Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts. Köln 1954.

eine Stadt viele Hauptsitze von Firmen, also Unternehmenszentralen, beherbergt, da in diesem Fall die Wahrscheinlichkeit größer ist, dass vielfältigere Dienstleistungen extern in Anspruch genommen werden.⁸⁹

Kommunale Finanzen:

Noch wird geringes Steueraufkommen in Ostdeutschland durch Zuweisungen kompensiert

Um im interkommunalen Standortwettbewerb zu bestehen, sind Städte gezwungen, ihre Standortfaktoren attraktiver zu gestalten. Dazu tragen Investitionen in die kommunale Infrastruktur wesentlich bei. Der ungünstigen Wettbewerbsposition der ostdeutschen Städte nach 1990 wurde durch Maßnahmen der (Standortnachteile kompensierenden) einzelbetrieblichen Investitionsförderung, durch Infrastrukturprogramme und vor allem durch den Länder- und interkommunalen Finanzausgleich Rechnung getragen. Die ostdeutschen Städte bleiben auf diese Zuweisungen angewiesen, da ihre Steuereinnahmen (581 Euro je Einwohner) nach wie vor um mehr als 50% hinter den entsprechenden Einnahmen der süddeutschen (1 188 Euro) sowie nordrhein-westfälischen Städte außerhalb des Ruhrgebiets (1 286 Euro) und selbst um ein Drittel hinter denen der Ruhrgebietsstädte (860 Euro) zurückbleiben.

Der finanzielle Spielraum der Städte wird beeinträchtigt durch die Personalausgaben und den Schuldendienst. Bezüglich der Personalausgaben ist es den ostdeutschen Städten gelungen, im Vergleich zum Jahr 2000 ihre Position zu verbessern. Hatten sie damals noch den im Vergleich höchsten Personalausgabenanteil (28,3%) an ihren Ausgaben zu verzeichnen,⁹⁰ so liegen sie im Jahr 2006 mit 19,6% nur noch knapp oberhalb der Städte in Nordrhein-Westfalen, die in diesem Zeitraum ihre Personalausgaben ebenfalls deutlich reduzieren konnten.⁹¹ Beim Anteil der Personalausgaben liegen die süddeutschen Städte am höchsten, was ein

Indiz dafür sein kann, dass ihre hohen Steuereinnahmen ihnen erlauben, ihren Bürgern mehr öffentliche Dienste bereitzustellen.

Für den Finanz-Indikator „Schulden je Einwohner“ weisen die ostdeutschen Städte im Vergleich den niedrigsten Wert auf (952 Euro). Diesen Städten ist es – zumindest vorübergehend – gelungen, den Trend der Annäherung ihres Schuldenstands an den der westdeutschen Städte zu unterbrechen.⁹² Die auffällig niedrige Verschuldung der Stadt Dresden ist auf den Verkauf großer Teile des kommunalen Wohnungsbestands zurückzuführen. Demgegenüber befinden sich die Ruhrgebietsstädte mit einer durchschnittlichen Verschuldung von 1 485 Euro je Einwohner in einer deutlich ungünstigeren Position.

Resümee

Die Ausgangsfrage, inwieweit es den ostdeutschen Städten 20 Jahre nach der Vereinigung in wirtschaftlicher Hinsicht gelungen ist, an ihren Vorkriegspositionen im deutschen Städtesystem anzuknüpfen, muss anhand des Vergleichs der vorgelegten Indikatoren differenziert beantwortet werden. Die Ergebnis-Indikatoren decken die immer noch vorhandenen Schwächen ostdeutscher Städte auf, was Pro-Kopf-Einkommen und Niveau der Arbeitslosigkeit betrifft. Der Blick auf die Indikatoren, die die Chancen zukünftigen Wachstums anzeigen, offenbart, dass Unternehmen in den ostdeutschen Städten auf gut ausgebildetes und hochwertiges Humankapital zurückgreifen können. Die Reproduktion dieser Ressource ist durch ein dichtes Netz an Hochschulen vorerst gesichert.

Die für die weitere Entfaltung der Wirtschaft hinderlichen Faktoren stellen weiterhin die geringe Größe der in Ostdeutschland angesiedelten Unternehmen sowie der geringe Besatz mit Unternehmens-Headquartern dar. Gerade letzterem Aspekt wird erst in jüngerer Zeit Aufmerksamkeit geschenkt, da bisher übersehen wurde, dass zu wirtschaftlichen Aktivitäten nicht nur marktliche Austauschprozesse, sondern auch Entscheidungs- und Kontrollprozesse

⁸⁹ FRANZ, P.: Neue Ansätze für Wachstumsstrategien der Wirtschaftsförderung in deindustrialisierten Städten, in: M. Kühn, H. Liebmann (Hrsg.), *Regenerierung der Städte. Strategien der Politik und Planung im Schrumpfungskontext*. Wiesbaden 2009, S. 163.

⁹⁰ Vgl. FRANZ, P., 2003, a. a. O., S. 165.

⁹¹ Die Ruhrgebietsstädte verringerten diesen Anteil zwischen 2000 und 2006 von 24,5% auf 17,4%, die übrigen nordrhein-westfälischen Städte von 23,3% auf 17,6%. Zu den Werten für 2000 vgl. ebenda.

⁹² Der durchschnittliche Schuldenstand der ostdeutschen Städte belief sich im Jahr 2000 auf 83,9% der zu diesem Zeitpunkt am geringsten verschuldeten süddeutschen Städte, im Jahr 2006 auf 83,8% der nordrhein-westfälischen Städte außerhalb des Ruhrgebiets. Zu den Werten für 2000 vgl. ebenda.

zählen. Die hier vorhandene Ungleichverteilung deckt auf, welch weiter Weg für die ostdeutschen Städte noch zurückzulegen ist, bis die in ihnen einstmals konzentrierten „Headquarter-Funktionen“ wieder zurückgewonnen werden können. Die Anzeichen verdichten sich, dass dieser Weg nur über ein gewisses Ausmaß an Re-Industrialisierung erfolgreich verlaufen wird. Nur einige wenige ostdeutsche Städte befinden sich in der Lage, die zu bewältigenden Entwicklungsaufgaben mit eigenen Steuereinnahmen zu schultern. Die Städte werden auch künftig auf Landes- und Bundeshilfen angewiesen sein. Die noch vor einigen Jahren befürchtete Schuldenexplosion der ostdeutschen Städte ist bisher ausgeblieben.

Hält man sich abschließend noch einmal vor Augen, welche Probleme die ostdeutsche Wirtschaft

in Gestalt von 40-jähriger Abschottung vom Weltmarkt, stetem Abfluss bestausgebildeten Humankapitals sowie schockartiger De-Industrialisierung und massenhafter Entwertung von Humankapital nach 1990 zu bewältigen hatte, so sollten weniger die Defizite als vielmehr das inzwischen bereits wieder erreichte Niveau der Wirtschaftsaktivitäten als primärer Beurteilungsmaßstab des bisherigen Aufholprozesses in den Mittelpunkt rücken. So gesehen haben die ostdeutschen Städte bereits ein gutes Stück des Wegs zurückgelegt und Anschluss an das Niveau weniger wirtschaftsstarker westdeutscher Städte gefunden. Nichtsdestoweniger sind weitere Entwicklungsanstrengungen erforderlich.

Peter Franz
(*Peter.Franz@iwh-halle.de*)